



PREFET DE L'ALLIER

**PREFECTURE**

**DIRECTION DES RELATIONS AVEC LES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Bureau du Conseil et du Contrôle Budgétaire,  
Dotations de l'État, Intercommunalité

Affaire suivie par Gilles LEPRON

Tél. : 04.70.48.33.69.

Fax : 04.70.48.31.16.

Email : [gilles.lepron@allier.gouv.fr](mailto:gilles.lepron@allier.gouv.fr)

Moulins, le 6 janvier 2014

N° 4/2014

Le Préfet de l'Allier

à

Monsieur le Président du Conseil Général

Monsieur le Président du SDIS

Monsieur le Président du Centre de Gestion de la  
Fonction Publique Territoriale

Monsieur le Président du Centre National  
du Costume de Scène

Mesdames et Messieurs les Maires des communes  
du département

Mesdames et Messieurs les Présidents des  
Établissements Publics de Coopération Intercommunale

Madame et Monsieur les Sous-Préfets de  
Vichy et Montluçon (en communication)

OBJET : Fiches thématiques  
Problèmes rencontrés à l'occasion du contrôle budgétaire 2013

REFER : Ma circulaire n°9/2008 en date du 16 janvier 2008  
Ma circulaire n°130/2008 en date du 8 décembre 2008  
Ma circulaire du 30 décembre 2009  
Ma circulaire 09/12 du 18 janvier 2012  
Ma circulaire 09/2013 du 7 février 2013

P.J. : 4 fiches supplémentaires

Par circulaires visées en référence, je vous ai transmis des fiches thématiques élaborées par mes services, vous permettant de répondre aux éventuelles questions que vous seriez amené à vous poser à l'occasion de l'élaboration de vos budgets.

Ces fiches concernent les thèmes suivants :

- indemnisation et travaux suite à un sinistre
- refinancement de la dette

- les grands principes budgétaires
- l'amortissement des subventions d'équipement versées
- les cessions d'immobilisations
- l'affectation du résultat
- vote et transmission des documents budgétaires
- conformité de l'état de la dette
- l'équilibre du budget
- sincérité des restes à réaliser
- les annexes du budget
- le respect de la maquette
- les dépenses imprévues
- l'amortissement des immobilisations
- les budgets annexes de lotissement
- les provisions
- la formation des élus
- l'inventaire
- les ratios figurant sur la page des informations générales du budget
- le versement d'une subvention d'équilibre au budget annexe
- le vote du compte administratif
- les intérêts courus non échus en M14 (applicable notamment aux budgets SPIC)
- les fonds de concours versés par les EPCI à leurs communes membres
- la reprise d'un excédent d'investissement en recette de la section de fonctionnement
- les emprunts.
- l'annualité budgétaire
- le débat d'orientation budgétaire
- les frais d'études et le FCTVA
- CCAS – réalisation d'un emprunt

Je vous précise que vous pouvez, utilement, consulter ces fiches sur le site de la préfecture :  
[www.allier.gouv.fr](http://www.allier.gouv.fr)  
 rubrique collectivités territoriales  
 sous-rubrique finances locales => accédez à des fiches thématiques.

Afin de compléter cette mission de conseil, je vous adresse quatre nouvelles fiches relatives à des questions ou des problèmes relevés durant la campagne du contrôle budgétaire 2013. Elles concernent :

- les règles d'adoption et de rejet du budget et du compte administratif en cas d'égalité de voix au sein d'un conseil municipal
- précisions sur les règles d'affectation et le calcul de l'équilibre pour les budgets annexes lotissements,
- appréciation du déficit du compte administratif et mouvements financiers entre budget annexe et budget principal
- les budgets annexes.

Mes services restent à votre disposition pour toute demande de renseignements complémentaires.

Le Préfet,  
 Pour le Préfet,  
 Le Secrétaire Général,

  
 Serge BIDEAU

### **Egalité de voix pour l'adoption du budget primitif de la commune**

En l'absence de dispositions spécifiques s'agissant du vote du budget primitif de la commune, le droit commun des délibérations s'applique.

Ainsi, l'article L. 2121-20 du CGCT prévoit que les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés et que, lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante.

Dans ces conditions, si le conseil municipal a procédé à un scrutin public, la voix du président de séance est prépondérante, le budget primitif est considéré comme adopté et doit être transmis aux services préfectoraux dans les 15 jours après la date limite fixée pour son adoption.

En revanche, si le conseil municipal a procédé à un vote à bulletin secret, la voix du président de séance n'est pas prépondérante et il convient donc de procéder à un nouveau vote du budget primitif dans le délai légal, avant la transmission du budget aux services préfectoraux.

### **Egalité de voix pour l'adoption du compte administratif de la commune**

L'article L. 1612-12, alinéa 2, du CGCT fixe les conditions d'adoption du compte administratif en prévoyant que le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. En cas d'égalité de voix, il est donc adopté.

En cas de rejet du compte administratif, l'exécutif local peut, jusqu'à la date du 30 juin, soumettre le nouveau compte administratif au vote de l'organe délibérant.

Rappel : Le Maire doit se retirer au moment du vote du compte administratif (L2121-31 et L2121-14 du CGCT – voir annexe 17).

**Article L 2121-14** : « Le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace. Dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote ».

Les activités liées aux lotissements sont individualisées au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques financiers de telles opérations qui peuvent être importants compte tenu de la nature de ces opérations et de leur durée (risques liés à la commercialisation, risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics, risques liés aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier). Les opérations correspondantes sont décrites dans une comptabilité de stocks spécifique tenue selon le système de l'inventaire intermittent ou de l'inventaire permanent simplifié.

Les terrains aménagés ne doivent pas être intégrés dans le patrimoine immobilisé de la commune puisqu'ils ont vocation à être vendus par la collectivité. Les opérations correspondantes sont donc retracées dans des comptes de stocks (classe 3) et non dans les comptes d'immobilisations (classe 2).

La comptabilité de stock faisant principalement intervenir la section de fonctionnement (opérations d'ordre budgétaires entre les comptes de classes 3 (valeur du terrain), les comptes de classe 6 (dépenses) et les comptes de classe 7 (recettes), tout résultat excédentaire de la section de fonctionnement doit faire l'objet d'un report destiné à financer les opérations de l'exercice suivant (Ligne 001 « résultat de fonctionnement reporté »). Sauf cas particulier (remboursement des annuités d'emprunts ou des avances inscrites en section d'investissement), il n'y a pas lieu d'effectuer de virement des excédents de la section de fonctionnement vers la section d'investissement (compte 1068).

L'équilibre des budgets annexes retraçant les opérations d'aménagement (lotissement, ZAC ...) s'apprécie en prenant en considération les spécificités de la comptabilité de stock.

A la fin de chaque exercice, on constate la valeur du stock, correspondant au prix de revient de l'aménagement. Cette valeur inclut l'ensemble des charges afférentes à la production du bien (achat de terrain, études, frais divers). L'opération n'est finalement équilibrée qu'au moment de la vente. Dans l'attente de la commercialisation des lots, la prise en charge financière de l'opération de lotissement est assurée par un emprunt ou par une avance remboursable du budget principal.

Dans ces conditions, pour le calcul de l'équilibre, les opérations liées à la constatation des stocks existants (comptes 31, 33 et 35) participent à l'équilibre de la section d'investissement. Les crédits inscrits en recettes sur ces comptes doivent donc être pris en compte au titre des ressources propres internes de la section d'investissement.

Un budget annexe de lotissement ou de zone d'activités est soumis, lui aussi, aux règles de sincérité et d'équilibre budgétaire. Les coûts prévisionnels de viabilisation de terrains doivent être équilibrés par des recettes prévisionnelles sincères de cessions de lots ou à défaut de perspectives de ventes sur l'exercice, par des prévisions de variation de stocks de terrains viabilisés et par des avances du budget principal.

*Appréciation du déficit du compte administratif et mouvements financiers entre budget annexe et budget principal*

L'article L. 1612-14 du C.G.C.T. prévoit que « Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 p. 100 des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 p. 100 dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine ». Cet article vise à s'assurer que l'exécution du budget de la collectivité locale n'a pas été effectuée en déficit.

L'équilibre du compte administratif s'apprécie au niveau du budget principal et de l'ensemble des budgets annexes (SPA et SPIC). Le déficit résulte ainsi de la somme algébrique des résultats des deux sections de l'ensemble des budgets, principal et annexes (SPIC et SPA) rapportés aux recettes réelles de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes SPIC et SPA.

En conséquence, dans chaque compte, les soldes des deux sections se compensent ; un excédent en section d'investissement peut ainsi équilibrer un déficit de la section de fonctionnement, et inversement. Les résultats à prendre en compte comprennent les restes à réaliser en recettes et en dépenses.

Toutefois, si le compte administratif du budget principal fait apparaître un déficit, et que ce déficit n'apparaît plus lorsqu'il est procédé à l'examen consolidé des comptes, il vous appartient de veiller, lors de l'adoption du budget primitif, que ledit budget est voté en équilibre, que les règles afférentes aux mouvements financiers entre les budgets ont été respectées et que les résultats de l'exercice antérieur ont été correctement repris et affectés.

La possibilité de reversement d'un excédent d'un budget SPIC vers le budget principal de la commune de rattachement a été expressément prévue par le 3<sup>o</sup> des articles R. 2221-48 et 90 du CGCT. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également fixé trois conditions cumulatives au reversement d'un excédent de fonctionnement d'un budget SPIC vers le budget principal de la commune de rattachement (CE, 9 avril 1999, Bandol):

- l'excédent dégagé au sein du budget SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement ;
- le reversement de l'excédent n'est possible qu'après affectation des plus-values nettes de cessions en investissement et après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement ;
- enfin, le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou d'exploitation qui devraient être réalisées à court terme.

Dès lors, seuls les excédents exceptionnels résultant du fonctionnement d'un SPIC peuvent être reversés au budget principal de la collectivité de rattachement. Une délibération doit être prise pour justifier que les conditions susmentionnées sont remplies.

Dans l'hypothèse où les mouvements financiers n'ont pas été effectués conformément à ces dispositions, et que le budget principal est par ailleurs en équilibre apparent, peut être remise en cause la sincérité du budget dont l'équilibre serait obtenu au moyen d'une recette illégale (article L 1612-4 du CGCT). Le préfet peut alors saisir la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT et déférer au juge administratif les délibérations ayant procédé à des reversements illégaux.

Il est précisé qu'en ce qui concerne l'équilibre des budgets primitifs, celui-ci s'apprécie budget par budget.

Le Principe :

En vertu du principe d'unité budgétaire, le budget est un document unique dans lequel toutes les opérations d'un organisme sont retracées.

Cependant, l'article L 2221-1 du CGCT prévoit la possibilité pour une commune ou un syndicat de communes d'exploiter des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial.

La création de ce budget annexe est décidée par le conseil municipal ou l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Les services gérés en budgets annexes n'ont ni personnalité morale ni autonomie financière. Ils ont un budget et une comptabilité distincts du budget et de la comptabilité de la commune.

Les exceptions :

3 exceptions au principe d'unité budgétaires sont les suivantes :

- les services à caractère industriel ou commercial (SPIC) – article L2224-1 du CGCT,
- les services assujettis à la TVA pour lesquels les budgets sont établis hors taxes,
- certains services relevant du secteur social et médico-social non érigés en établissements publics.

En dehors de ces cas de figure, tout budget annexe constitue une dérogation au principe d'unité budgétaire dépourvue de fondement juridique.

Les Budgets annexes des SPIC :

Un service public est considéré comme industriel et commercial quand il s'exerce dans un domaine ouvert à l'initiative privée, quand il est financé essentiellement par les redevances des usagers et également quand ses modalités de gestion révèlent une similitude avec les entreprises privées comparables.

Le budget annexe d'un SPIC s'équilibre en dépenses et en recettes qu'il soit concédé, affermé ou exploité en régie (article L 2224-1 du CGCT).

Une obligation d'autofinancement pèse sur les SPIC locaux. Le prix du service doit être calculé de telle façon qu'il corresponde au prix unitaire réel de la prestation ou du bien. La décision de l'assemblée délibérante de fixer le tarif de la redevance pour service rendu à un niveau insuffisant pour assurer l'équilibre financier dudit service serait irrégulière.

Afin de prévenir toute distorsion de concurrence et d'éviter que le service soit financé par les contribuables en lieu et place des usagers, il est donc strictement interdit aux collectivités territoriales, établissements publics locaux, EPCI ou syndicats mixtes de prendre en charge les dépenses d'un SPIC dans leur budget (L2224-2 du CGCT).

→ Cas dérogatoires à l'interdiction de financement des dépenses d'un SPIC par le budget principal de l'organisme public de rattachement (L 2224-2 du CGCT) :

1 – si les exigences de service public notamment en matière de continuité et d'égalité, conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement,

2 – si le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs,

3 – en cas de sortie de la période de blocage des prix

4 – pour les services d'eau et d'assainissement des communes inférieures à 3 000 habitants et des EPCI comprenant uniquement des communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants.

Ces exceptions n'ont absolument pas pour vocation de combler purement et simplement un déficit du SPIC.

Cette subvention d'équilibre doit faire l'objet, pour les 3 premiers cas, d'une délibération de l'assemblée délibérante qui devra être motivée et devra préciser les conditions d'intervention financière de la collectivité en vue d'atteindre l'équilibre du service. Pour le dernier cas, aucun justificatif n'est demandé.

→ **Le reversement des excédents des budgets annexes SPIC au budget principal de l'organisme public de rattachement :**

3 cas :

1 – l'excédent dégagé au sein du budget annexe du SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement. La redevance, devant être proportionnelle au service rendu, a pour seule vocation de couvrir la charge du service. Elle ne saurait permettre la réalisation d'un bénéfice,

2 – le reversement de l'excédent n'est possible qu'après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement,

3 – le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou de fonctionnement qui devraient être réalisées à court terme.

Si l'organe délibérant décidait le reversement d'un excédent du budget annexe d'un SPIC à son budget principal sans répondre à ces 3 critères cumulatifs, il s'agirait d'une erreur manifeste d'appréciation. La délibération autorisant ce reversement serait entachée d'illégalité et susceptible d'un déféré au tribunal administratif.

Le budget équilibré grâce à une recette illégale, sera alors considéré comme insincère et susceptible d'une saisine de la Chambre Régionale des Comptes.

#### **Les Budgets annexes des services assujettis à TVA :**

Certains services, bien que relevant de l'activité normale de la collectivité, sont assujettis à la TVA soit de plein droit, soit sur option, soit avec un double régime suivant la nature des prestations. Il convient d'individualiser les opérations en vue de déterminer l'assiette de la TVA au sein d'un budget séparé. Toutefois, l'instruction M14 dispense de l'obligation de création d'un budget annexe la collectivité dont les services ne comportent que peu d'opérations, à l'exclusion des opérations d'investissement. Ils font alors l'objet d'un état récapitulatif au compte administratif qui retrace le total de leurs dépenses et recettes.

Il convient de noter que l'article L 2221-11 du CGCT rend facultatif pour les communes de moins de 500 habitants qui gèrent un service d'eau ou d'assainissement sous forme de régie simple ou directe, l'établissement d'un budget annexe au budget communal dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants des recettes et des dépenses affectées au service.